



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2013-44

Ústavný súd Slovenskej republiky prerokoval v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Milana Ľalíka, Sergeja Kohuta, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Ladislava Orosza na neverejnom zasadnutí 12. novembra 2014 návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zastúpeného predsedom senátu Ivanom Rumanom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 7 ods. 2 v časti *„a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“* a § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a takto

### **r o z h o d o l :**

Návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

## Odôvodnenie:

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 10. decembra 2012 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zastúpeného predsedom senátu Ivanom Rumanom (ďalej len „najvyšší súd“ alebo „navrhovateľ“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade § 7 ods. 2 v časti „*a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy*“ a § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „OSP“) s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy.

Navrhovateľ uviedol, že Krajská prokuratúra v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) podala 6. februára 2009 Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) proti mestu Pezinok (ďalej len „odporca“) návrh podľa § 250zfa OSP. Predmetom tohto návrhu vedeného na krajskom súde pod sp. zn. 2 S 20/2009 bolo „*vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia Mesta Pezinok č. 2/97 z 26. 06. 1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení všeobecne záväzných nariadení Mesta Pezinok č. 15/2000 zo dňa 14. 12. 2000, č. 5/2002 zo dňa 14. 11. 2002, č. 15/2004 zo dňa 10. 09. 2004, č. 2/2005 zo dňa 25. 02. 2005, č. 9/2005 zo dňa 01. 07. 2005 a č. 2/2006 zo dňa 10. 04. 2006, s ustanoveniami § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ... § 6 zákona č. 50/1976 Zb. (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a § 5 ods. 5 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov*“.

K podanému návrhu krajskej prokuratúry vzniesol odporca vo vyjadrení z 3. apríla 2009 námietku nedostatku právomoci krajského súdu na rozhodovanie o súlade

všeobecne záväzného nariadenia obce (mesta) so zákonom argumentujúc, že ustanovenia § 7ods. 2 a § 250zfa OSP (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) nie sú v súlade s čl. 125 ods. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy. Podľa jeho názoru ustanovuje čl. 125 ods. 1 ústavy právomoc ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, ale netýka sa právomoci všeobecného súdnictva. Kompetenčnou normou všeobecných súdov je čl. 142 ods. 1 ústavy, a pretože nedošlo k jeho zmene (v zmysle rozšírenia právomoci všeobecných súdov rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonmi, resp. aj s nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pri prenesenom výkone štátnej správy), je vylúčené, aby sa do ústavou vymedzenej právomoci všeobecných súdov dostalo konanie podľa § 250zfa OSP.

Krajský súd rozsudkom č. k. 2 S 20/2009-76 z 12. januára 2011 (ďalej len „rozsudok z 12. januára 2011“) rozhodol, že „*všeobecne záväzné nariadenie Mesta Pezinok č. 2/97 zo dňa 26. 06. 1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení... VZN č. 15/2000, č. 5/2002, č. 15/2004, č. 2/2005, č. 9/2005, č. 2/2006 nie je v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 25 ods. 2, 6 stavebného zákona a § 5 ods. 5, § 10 zákona o odpadoch*“. V odôvodnení rozsudku z 12. januára 2011 reagoval krajský súd aj na námietku odporcu o nedostatku jeho právomoci na konanie v predmetnej veci posúdiac ju ako nedôvodnú (strana 8 rozsudku z 12. januára 2011). V argumentácii uviedol, že po zásadnom rozšírení právomoci ústavného súdu (najmä pokiaľ ide o právomoc rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy) postupný vývoj ukázal, že bude žiaduce využiť splnomocňujúce ustanovenie čl. 125 ústavy a časť kompetencií vykonávaných dovtedy ústavným súdom preniesť na všeobecné súdy. Z obsahu dôvodovej správy k zákonu č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (t. j. z dôvodovej správy k novele, ktorou došlo k doplneniu navrhovateľom napádaných ustanovení, resp. ich častí do Občianskeho súdneho poriadku, pozn.), vyplýva, že zverenie súdnej kontroly zákonnosti všeobecne záväzných nariadení všeobecným súdom malo zaistiť, aby ústavný súd „*rozhodoval, pokiaľ je to možné, len o najzávažnejších veciach*“. Ustanovenie § 250zfa OSP vychádza z čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, zo znenia ktorého

je zrejmé, že ústava pripúšťa možnosť, aby o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a so zákonmi, s nariadeniami vlády, ako aj so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ods. 2 ústavy) mohol rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný, t. j. všeobecný súd. Vzhľadom na charakter a predmet rozhodovania v konaní podľa § 250zfa OSP bola dotknutá právomoc zverená správnomu súdnictvu.

Keďže najvyšší súd považuje v rámci odvolacieho konania v predmetnej veci, ktoré je pred ním vedené pod sp. zn. Svzn 1/2011, za rozhodujúce vyriešenie otázky ústavnej konformity právomoci všeobecného súdu na rozhodovanie podľa § 7 ods. 2 OSP v spojení s § 250zfa OSP, prerušil v súlade s § 109 ods. 1 písm. b) OSP odvolacie konanie vedené pod sp. zn. Svzn 1/2011 a podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy.

V tejto súvislosti poukazuje predovšetkým na právny názor publikovaný ako komentár k § 7 ods. 2 a § 250zfa OSP v automatizovanom systéme právnych informácií (ASPI), podľa ktorého *«V odseku 2 (§ 7 OSP, pozn.) novela Občianskeho súdneho poriadku rozširuje právomoc všeobecného súdnictva o konanie o súlade právnych predpisov (§ 250zfa). V dôvodovej správe sa uvádza: Presun týchto vecí na všeobecné súdy je v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky, kde sa výslovne predpokladá, že o tejto agende môže rozhodovať aj iný súd, t. j. všeobecný súd. Rozšírenie právomoci všeobecného súdu sa však nemôže opierať o čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*

*1. je to ústavná norma, ktorá určuje rozsah právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov, a nie rozsah právomoci všeobecného súdnictva,*

*2. záver čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky vyjadruje princíp subsidiarity právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a v žiadnom prípade to nie je kompetenčná norma. Takou ústavnou normou je čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „súdy rozhodujú v občiansko-právnych a trestno-právnych veciach; súdy*

*preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ako to ustanoví zákon“.*

*Ak nedošlo k zmene tohto článku ústavy, potom je vylúčené, aby sa do právomoci všeobecného súdництва dostalo konanie o súlade právnych predpisov. Z toho vyplýva, že § 7 ods. 2 a § 250zfa boli prijaté bez opory v Ústave Slovenskej republiky, resp. na základe ústavnej normy, ktorá svojim účelom vyjadruje len subsidiaritu právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky, čo vylučuje jej využitie ako ústavného článku na rozšírenie právomoci všeobecného súdництва. Popritom treba zdôrazniť, že ústava, občiansky súdny poriadok ani zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení sudcov v znení neskorších predpisov nerieši možný stret právomoci všeobecného súdництва a ústavného súdництва v konaniach o súlade právnych predpisov.».*

*Najvyšší súd sa prikláňa k citovanému názoru konštatujúc, že „čl. 125 ods. 1 písm. d) a aj čl. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky nemožno považovať za kompetenčnú normu“. Naopak, zo znenia čl. 142 ods. 1 ústavy podľa navrhovateľa vyplýva, že „je kompetenčnou normou, pretože splnomocňuje zákon na určenie právomoci a pomenovanie jednotlivých druhov občiansko-právnych vecí, ktoré budú patriť do právomoci súdov. Pre správne súdnictvo je v tomto článku daná právomoc iba na preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosti rozhodnutí opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci. V tomto ustanovení ústavy sa neuvádza konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy. Všeobecne záväzné nariadenia majú právnu povahu normatívneho právneho aktu. Súdy v správnom súdnictve preskúmajú individuálne správne akty. Preto ani zo všeobecných princípov správneho súdництва nemožno vyvodit' právomoc na konanie o súlade so zákonom.“.*

*Na základe uvedenej argumentácie najvyšší súd navrhol, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol: «Ustanovenie § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zmien vykonaných zákonom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene*

*a doplnení niektorých zákonov (ďalej len Občiansky súdny poriadok) a súčasne časť ustanovenia § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, kde sa uvádza „a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ nie sú v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.»*

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu a uznesením sp. zn. PL. ÚS 2/2013 z 23. januára 2013 ho prijal na ďalšie konanie.

Následne vyzval Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ako účastníka konania (orgán, ktorý napádaný všeobecne záväzný právny predpis vydal) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka konania zastúpeného Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) na zaujatie stanoviska k návrhu najvyššieho súdu. Ústavný súd taktiež vyzval všetkých účastníkov konania, aby sa vyjadrili k otázke konania verejného ústneho pojednávania v predmetnej veci (§ 30 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde).

Národná rada sa k návrhu vyjadrila prostredníctvom svojho predsedu v podaní doručenom ústavnému súdu 19. júna 2013, v ktorom sa okrem iného uvádza: *«Ustanovenie čl. 142 ods. 1 ústavy v prvej časti vety pred bodkočiarkou „Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach“ je možné považovať za kompetenčnú normu, na základe ktorej môžu súdy priamo konať. Kompetenciou alebo inými slovami pôsobnosťou/príslušnosťou označujeme okruh spoločenských vzťahov, na ktoré sa vzťahuje a v ktorých sa vykonáva a uskutočňuje príslušná právomoc konkrétneho orgánu verejnej moci. Existuje viacero druhov kompetencií, konkrétne územná, časová, personálna, funkčná a vecná, na základe ktorých je možné rozlišovať medzi jednotlivými orgánmi verejnej moci.*

*V tomto prípade je potrebné sa zamerať na delenie orgánov verejnej moci na základe kritéria vecnej kompetencie. Z tohto pohľadu môžeme rozdeliť orgány verejnej moci potom na zákonodarné orgány verejnej moci, ktoré reprezentuje parlament, výkonné orgány verejnej moci, ktoré reprezentuje predovšetkým vláda a ministerstvá a súdne orgány verejnej moci, ktoré predstavujú súdy. Hlavnou náplňou činnosti súdov je rozhodovacia činnosť, teda právomoc súdov mať spôsobilosť vydávať príslušné právne akty v občianskoprávných veciach (rozhodnutia), ako aj v trestnoprávných veciach (rozsudky). Časť právnej teórie preto právomoc stotožňuje s vecnou kompetenciou. V zmysle takéhoto chápania je potom možné považovať ústavnú normu v čl. 142 ods. 1 v časti pred bodkočiarkou len za všeobecnú kompetenčnú normu, ktorú ďalej rozvíjajú do podrobnosti ustanovenia zákona č. 99/1963 Z. z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v civilnej oblasti, respektíve ustanovenia zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov v trestnej oblasti. Občiansky súdny poriadok v § 7 ods. 1 určuje vecnú kompetenciu (právomoc) súdov definovaním vzťahov, v ktorých súdy rozhodujú spory a iné právne veci. Konkrétne ide o občianskoprávne, pracovné, rodinné, obchodné a hospodárske vzťahy. Ak by sme pristúpili na argumentáciu navrhovateľa, potom by súdy mohli rozhodovať len v sporoch vyplývajúcich z občianskoprávných vzťahov, nakoľko v ústave nie je expressis verbis uvedená kompetencia súdov rozhodovať v ostatných veciach, či už pracovných, rodinných, obchodných alebo hospodárskych.*

*Ustanovenie čl. 142 ods. 1 ústavy v časti za bodkočiarkou „súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon“ nepredstavuje kompetenčnú normu, na základe ktorej súdy môžu priamo konať bez toho, aby bola splnená podmienka existencie zákona, ktorý ustanoví kompetenciu súdov. V prípade neexistencie ustanovenia § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku v znení „V správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy“ by nebola založená kompetencia súdov na výkon správneho súdnictva. Toto ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku nie je presnou citáciou znenia ústavy, ale ho podrobnejšie špecifikuje, a tým de facto aj „rozširuje“ kompetenciu súdov, nakoľko im umožňuje rozhodovať napríklad aj v prípade nesprávneho úradného postupu*

orgánov verejnej správy, čo vyslovene nevyplýva zo znenia textu čl. 142 ods. 1 ústavy. Na základe vyššie uvedeného je preto dôvodné tvrdiť, že ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku jednak špecifikujú kompetenciu súdov, ktorá im vyplýva priamo z ústavy (čl. 142 ods. 1 ústavy, časť pred bodkočiarkou) a jednak ju aj priamo zakladajú a kreujú v súlade s ústavou (čl. 142 ods. 1 ústavy, časť za bodkočiarkou).

V prípade právomoci súdov podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku na „rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ je táto pôsobnosť súdov len špecifikáciou ustanovenia čl. 142 ods. 1 ústavy v časti za bodkočiarkou, podľa ktorého súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci. Obce a vyššie územné celky môžu podľa čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Takáto právomoc im patrí podľa čl. 71 ods. 2 ústavy aj v prípade preneseného výkonu štátnej správy, ak sú na to splnomocnené zákonom. V súvislosti s vydávaním všeobecne záväzných nariadení orgánmi územnej samosprávy ústavný súd uviedol, že „Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona“ (II. ÚS 70/97). Vydávanie všeobecne záväzných nariadení orgánmi územnej samosprávy, ktorými sa ukladajú povinnosti, sa uskutočňuje na základe § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v súlade s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, ktorý znie: „Povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd“. Autoritatívne ukladanie povinností fyzickým osobám alebo právnickým osobám orgánom, ktorý je voči týmto osobám v pozícii nadradeného postavenia, pritom musíme považovať za zásah orgánu verejnej moci do života a práv fyzických osôb a právnických osôb. Je pritom irelevantné v akej forme sa takýto zásah do práv uskutočňuje. Zásah orgánu verejnej moci nemôžeme reštriktívne obmedzovať len na individuálne právne akty, ale v zmysle vyššie uvedeného, za zásah orgánu verejnej moci je potrebné považovať aj vydávanie všeobecne záväzných nariadení, ktorými sa ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým

osobám. Na základe uvedeného preto môžeme považovať právomoc súdov rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy za špecifikáciu čl. 142 ods. 1 ústavy v časti „súdy preskúmajú (zákonnosť, pozn.) ... iných zásahov orgánov verejnej moci“.

V tejto súvislosti zároveň poukazujeme na znenie § 248 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku v znení do 31. decembra 2003, podľa ktorého „Súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o práve alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby, najmä všeobecne záväzné (normatívne) akty...“. Uvedené ustanovenie v čase jeho účinnosti výslovne vylučovalo zo správneho súdnictva preskúmavanie všeobecne záväzných normatívnych aktov, teda všeobecne záväzných nariadení obce alebo vyššieho územného celku, avšak nadobudnutím účinnosti zákona č. 424/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Z. z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, sa táto negatívna kompetencia súdov vypustila, čím sa súdom otvorila potenciálna možnosť rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy a prijatím zákona č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Z. z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým sa zaviedlo aktuálne účinné znenie § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, bola takáto právomoc v zákone výslovne zakotvená. Ďalej upriamujeme pozornosť na názor bývalého sudcu ústavného súdu na právny stav pred prijatím zákona č. 384/2008 Z. z. v reakcii na čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, kde sa konštatuje: „Až Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon, ktorým preskúmanie súladu VZN s ústavou a ďalšími prameňmi práva zverí do kompetencie všeobecných súdov, nastane stav „subsidiarity“ pre Ústavný súd Slovenskej republiky. Dokiaľ Národná rada Slovenskej republiky taký zákon neschválila, pôjde iba o „potenciálnu subsidiaritu“ s de facto výlučnou kompetenciou Ústavného súdu Slovenskej republiky chrániť ústavu a ňou priznané základné práva a slobody aj pred normotvornou činnosťou orgánov územnej samosprávy.“ (DRGONEC J., Ústava Slovenskej republiky Komentár, II. vydanie, Heuréka 2007 s. 901). V súlade s uvedeným názorom je preto možno odôvodnene vykladať čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) spolu s čl. 142 ods. 1 ústavy, ako dostatočné splnomocnenie pre zákonodarcu

na prijatie zákona, ktorý podrobnejšie upraví právomoc všeobecných súdov pri preskúmaní všeobecne záväzných nariadení vydaných orgánmi územnej samosprávy. Uvedené podporuje aj neskorší komentár bez námietky protiústavnosti citovaného autora po prijatí zákona č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Z. z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde sa konštatuje: „Právomoc Ústavného súdu SR vo veciach podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) možno vymedziť vylučovacou metódou. Ústavný súd SR nerozhoduje o 1. súlade VZN vydaných podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR... lebo o nich rozhoduje krajský súd podľa § 250zfa OSP; 2. súlade VZN vydaných podľa čl. 68 Ústavy SR ... lebo aj o tomto rozhoduje krajský súd podľa § 250zfa OSP.“ (DRGONEC J., Ústava Slovenskej republiky Komentár, III. vydanie, Heuréka 2012 s. 1251). V súvislosti s výkladom jednotlivých ustanovení ústavy na záver poukazujeme na nález ústavného súdu, podľa ktorého „Keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a druhý výklad je s ňou v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy Ústavou Slovenskej republiky určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s Ústavou Slovenskej republiky (čl. 152 ods. 4).“ (PL. ÚS 15/1998).

Na základe vyššie uvedeného zastávame názor, že ustanovenie § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zmien vykonaných zákonom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a súčasne časť ustanovenia § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku „a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ je v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, ako aj s čl. 142 ods. 1 ústavy.»

Vláda sa k návrhu vyjadrila prostredníctvom ministerstva spravodlivosti v podaní doručenom ústavnému súdu 2. júla 2013. V stanovisku navrhla podanému návrhu nevyhovieť.

Úvod stanoviska obsahuje popis niektorých okolností súvisiacich s legislatívnym procesom, v rámci ktorého sa napadnuté ustanovenia stali súčasťou platného právneho poriadku: *«Znenia napadnutých ustanovení § 7 ods. 2 a § 250zfa boli do Občianskeho súdneho poriadku včlenené zákonom č. 384/2008 Z. z. s účinnosťou od 15. októbra 2008, pričom k takýmto zmenám došlo na základe akceptovania zásadných pripomienok Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky uplatnených v priebehu medzirezortného pripomienkového konania nad rámec návrhu zákona, a teda zmeny neboli predmetom medzirezortného pripomienkového konania. Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky odporučila predmetnú zmenu zvážiť a prehodnotiť vo vzťahu súladnosti s článkom 125 Ústavy Slovenskej republiky. Z tohto dôvodu podpredseda vlády Slovenskej republiky a minister spravodlivosti Slovenskej republiky predložil v máji roku 2008 na rokovanie vlády Slovenskej republiky materiál v dvoch alternatívach. Prvá alternatíva návrhu zákona neobsahovala znenia dotknutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku. Druhá alternatíva, po zapracovaní zásadnej pripomienky Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, obsahovala v článku I. zmenu v ustanovení § 7 ods. 2, doplnenie nového § 250zfa upravujúceho konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a v nadväznosti na to v článku III návrh novely zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v článku VI návrh novely zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov. Sekcia legislatívy Úradu vlády Slovenskej republiky vo svojom stanovisku zo dňa 21. mája 2008 (k materiálu 10386/2008) uviedla, že „sa prikláňa k druhej alternatíve a odporúča vláde Slovenskej republiky návrh zákona schváliť so štyrmi legislatívno-technickými pripomienkami.“»*

K argumentácii navrhovateľa týkajúcej sa absencie ústavnoprávneho základu pre založenie právomoci všeobecných súdov na konanie o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonom a v prípade preneseného výkonu štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vláda prostredníctvom

ministerstva spravodlivosti uviedla: «*Ústavnoprávny rámec pre zmeny, ktoré boli vykonané v Občianskom súdnom poriadku zákonom č. 384/2008 Z. z., je vytvorený v článku 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky. Autentický výklad k článku 125 poskytuje dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 v znení neskorších predpisov. Touto novelou boli s účinnosťou od 1. júla 2001 vykonané zmeny okrem iného aj v článku 125 základného zákona štátu. Úmysel zákonodarcu k novelizačným ústavnoprávnym modifikáciám je jasne vyjadrený v dôvodovej správe: „Z precizácie pôvodného čl. 125 (podľa návrhu čl. 125 ods. 1) ústavy sa umožní nepriamo vyvodiť tiež hierarchickú štruktúru všeobecne záväzných právnych predpisov, čo je veľmi dôležité z hľadiska interpretačnej a aplikačnej praxe. Z dikcie novo navrhovaného ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. d) pritom vyplýva, že rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy (obcí a vyšších územných celkov) vydaných podľa článku 71 ods. 2 ústavy s právnymi predpismi vyššej právnej sily bude možné v budúcnosti prípadne zveriť zákonom do právomoci všeobecnému súdu v rámci výkonu správneho súdnictva (v zmysle § 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva pre územie obce všeobecne záväzné nariadenia). Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5 zákona), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.“*

*Z uvedeného jasne vyplýva, že Ústava SR v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) predpokladá, že o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy SR) a so zákonmi, nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach plnenia úloh štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy SR), by mohol rozhodovať okrem Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) aj iný súd, t. j. všeobecný súd. Tento predpoklad je uvedený práve v časti vety za čiarkou „ak o nich nerozhoduje iný súd“. Ide o princíp subsidiarity, ktorý táto právna formulácia vyjadruje. Logickým výkladom sa potom dospeje k jednoznačnému záveru, že Ústavný súd SR rozhoduje iba vtedy, ak nerozhoduje súd iný. Ak priamo ústavodarca v texte Ústavy SR*

*priznáva právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať v daných veciach iba v prípade, že o nich „nerozhoduje iný súd“, nejaví sa účelné tento zámer ústavodarcu spochybňovať...»*

V uvedených súvislostiach stanovisko následne poukazuje na právny názor vyjadrený v odbornej literatúre, ktorým argumentovala vo svojom stanovisku k návrhu aj národná rada (Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie, Heuréka, 2012. s. 1251).

V súvislosti s odôvodnením názoru o ústavnej konformite § 7 ods. 2 a § 250zfa OSP vláda prostredníctvom ministerstva spravodlivosti citovala myšlienky uvedené v dôvodovej správe k zákonu č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom následne v závere svojho stanoviska uviedla: *«Z hľadiska systematiky Ústavy Slovenskej republiky je „Súdna moc“ začlenená do siedmej hlavy v článkoch 124 až 141a. Interpretácia, ktorá by priznávala „vyššiu právnu silu“ (relevanciu) niektorému z článkov v porovnaní s iným článkom, nemá právne opodstatnenie.*

*V nadväznosti na uvedené, zastávame názor, že platná právna úprava obsiahnutá v § 7 ods. 2 a § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku rešpektuje ústavnoprávne východiská a je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Predmetné legislatívne zmeny boli realizované ústavne konformným spôsobom. Platný právny stav neporušuje medze určené v základnom zákone štátu.»*

V dôvodovej správe k zákonu č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, sa súhrnne k bodu 1 (§ 7 ods. 2) a bodu 137 (§ 250zfa) uvádza: *«Ústava Slovenskej republiky v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) predpokladá, že o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky) a so zákonmi, nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach plnení úloh štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) by mohol rozhodovať okrem Ústavného súdu Slovenskej republiky aj iný súd, t. j. všeobecný súd.*

*Presunutie rozhodovania na všeobecné sudy v navrhovanom znení ustanovenia § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku si vyžaduje doplniť aj ustanovenie § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku o pôsobnosť súdov na rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi, nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. [k bodu 1 (§ 7 ods. 2), pozn.]*

...

*Rozšírenie pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky v nedávnej minulosti a súvisiaca požiadavka, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodoval, ak je to možné, len o najzávažnejších veciach, odôvodňujú prenesenie rozhodovania o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy na všeobecné sudy. Rozhodovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zostáva zachované.*

*Navrhované ustanovenie, rovnako ako čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky, dôsledne rozlišuje podmienky rozhodovania o prípadnom nesúlade všeobecne záväzného nariadenia so zákonom vo veciach územnej samosprávy a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy (prenesenej štátnej správy) so zákonom a tiež aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.*

*Oprávneným na podanie návrhu je prokurátor po tom, ako sa domáhal zrušenia či zmeny všeobecne záväzného nariadenia protestom prokurátora, a obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj jeho protestu nevyhoveli. Prokurátori pri vykonávaní pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti preskúmajú zákonnosť všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, či už na základe vlastných poznatkov zo zasadnutí zastupiteľstiev alebo z podnetov fyzických a právnických osôb.*

*Podanie návrhu na súd je kontinuálnym pokračovaním vykonávania dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.*

*Prijatie navrhovanej úpravy podstatne, okrem iného, zjednoduší existujúci stav, keď každý prokurátor po neúspešnom proteste proti všeobecne záväznému nariadeniu orgánu*

*územnej samosprávy predkladal požiadavku generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky na podanie návrhu Ústavnému súdu Slovenskej republiky.*

*Mechanizmus straty účinnosti či platnosti všeobecne záväzného nariadenia po právoplatnom vyslovení nesúlady medzi všeobecne záväzným nariadením a právnym predpisom, ako aj mechanizmus dočasného pozastavenia účinnosti všeobecne záväzného nariadenia súdom na návrh prokurátora korešponduje existujúcej úprave postupu Ústavného súdu Slovenskej republiky (čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky, § 38 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov).*

*Navrhovaná úprava z pohľadu fyzických a právnických osôb, teda nositeľov práv a povinností založených všeobecne záväznými nariadeniami, prehĺbi realizáciu demokratických práv v právnom štáte a je i nezanedbateľným príspevkom k dostupnejšej vymožitelnosti práva. Súčasne ide aj o určitý zlomový moment vo výkone správneho súdnictva. Realizuje sa dosiaľ obsolentný ústavný predpoklad spočívajúci v rozhodovaní všeobecných súdov o súlade všeobecne záväzných nariadení ako normatívnych aktov orgánov územnej samosprávy so všeobecne záväznými právnymi predpismi. [k bodu 137 (§ 250 zfa), pozn.]»*

Navrhovateľ (podaním zo 14. apríla 2014), predseda národnej rady (podaním č. PREDS-189/2013 z 13. júna 2013) aj minister spravodlivosti (podaním č. 28265/2012/21 z 27. júna 2013) ústavnému súdu oznámili, že účastníci konania netrvajú na konaní verejného ústneho pojednávania v predmetnej veci.

## **II.**

### **1. Relevantné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky**

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 141 ods. 1 ústavy v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

## **2. Znenie napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku**

Podľa § 7 ods. 2 OSP v občianskom súdnom konaní súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 250zfa ods. 1 OSP ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 250zfa ods. 3 OSP príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v obvode ktorého sa nachádza obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, alebo sídlo samosprávneho kraja, ktorý vydal všeobecne záväzné nariadenie.

Podľa § 250zfa ods. 5 OSP ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Podľa § 250zfa ods. 6 OSP súd môže uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Takéto uznesenie súd zruší, ak pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej.

### **3. Predmet konania pred ústavným súdom a podstata argumentácie navrhovateľa**

Predmetom konania pred ústavným súdom je rozhodovanie o súlade napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s ustanoveniami ústavy uvedenými v návrhu na začatie konania. Navrhovateľ v rámci svojej argumentácie namietal, že napadnuté ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku nie sú v súlade s čl. 125 písm. c) a d) a čl. 142 ods. 1 ústavy v súhrne z týchto dôvodov:

- rozšírenie právomoci všeobecných súdov o rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy sa nemôže opierať o čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, ktorý určuje iba rozsah právomoci ústavného súdu v rámci konania o súlade právnych predpisov, a nie rozsah kompetencií, resp. právomoci všeobecných súdov;

- k rozšíreniu právomoci všeobecných súdov o rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy by mohlo dôjsť len zmenou ústavnej kompetenčnej normy obsiahnutej v čl. 142 ods. 1 ústavy ustanovujúcej rozsah právomoci všeobecných súdov, a preto napadnutá časť § 7 ods. 2 a § 250fza OSP nemajú oporu v ústave;

- právomoc všeobecných súdov rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy nemožno vyvodit' ani zo všeobecných princípov správneho súdnictva, pretože v jeho rámci preskúmavajú všeobecné súdy v zásade iba individuálne správne akty, pričom všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy majú povahu normatívnych právnych aktov.

#### **4. Posúdenie súladu napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s označenými ustanoveniami ústavy**

Navrhovateľova argumentácia o ústavnej diskonformite napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku sa opiera o interpretáciu obsahu čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorej predstavuje čl. 142 ods. 1 ústavy výlučnú ústavnú kompetenčnú normu pre všeobecné súdy, pričom absencia úpravy právomoci všeobecných súdov v tomto ustanovení rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonom, resp. aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, neumožňuje zákonodarcovi upraviť takúto právomoc zákonom napriek tomu, že iné ustanovenia ústavy, konkrétne čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, s takouto možnosťou rátajú.

Ústavný súd pripomína, že v rámci ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) interpretuje a aplikuje ustanovenia ústavy v duchu konceptu materiálneho právneho štátu.

Ústavné princípy a demokratické hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy) akcentujú požiadavku rešpektovania ústavnosti a zákonnosti, právnej istoty, ako aj požiadavku účinnej (dostupnej a efektívnej) ochrany základných práv a slobôd.

Koncepcia materiálneho právneho štátu má osobitný význam v okamihu zriaďovania orgánov verejnej moci, vymedzovania základov organizácie ich činnosti, ako aj pri úprave ich právomoci a kompetencií. Uvedené platí taktiež vo vzťahu ku kreovaniu štruktúr moci súdnej.

Národná rada ako zákonodarný orgán Slovenskej republiky disponuje právomocou ustanoviť zákonom podrobnejšiu úpravu sústavy súdov, ich organizáciu, konanie pred nimi, ako aj ich pôsobnosť a kompetencie. Ústavné limity, ktorým musí takáto zákonná právna úprava zodpovedať, sú obsiahnuté v ustanoveniach ústavy, ktoré sa svojím obsahom súdnej

moci týkajú. Tieto ustanovenia však musia byť taktiež interpretované a aplikované vo svetle zmienených princípov právneho štátu.

Navrhovateľova argumentácia o nesúlade napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s ústavou je založená na interpretácii absolutizujúcej metódu systematického výkladu právnych predpisov a vychádza z premisy vzájomného rozporu v obsahu čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy v tom zmysle, že zatiaľ čo ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy predpokladajú možnosť ustanoviť zákonom právomoc všeobecných súdov na rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ustanovenie čl. 142 ods. 1 ústavy takúto rozhodovaciu právomoc všeobecných súdov nepripúšťa.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť právny názor ústavného súdu vyslovený v minulosti, podľa ktorého je nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zisťovanie obsahu a zmyslu právnych noriem uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu (III. ÚS 72/2010).

Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je potrebné vychádzať prvoradne z ich doslovného znenia. Súd však musí zároveň prihliadať na účel zákona, systematickú súvislosť jeho ustanovení a požiadavku ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy).

Ústavný súd ako orgán súdneho typu postupuje pri interpretácii ústavy obdobným spôsobom používajúc štandardné metódy výkladu práva, pričom požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (t. j. právnych predpisov jednoduchého práva s nižšou právnou silou ako ústava) je

v prípade interpretácie ústavy substituovaná požiadavkou interpretácie jednotlivých ustanovení ústavy v súlade s princípmi a demokratickými hodnotami právneho štátu v zmysle jeho materiálneho chápania (k materiálnemu chápaniu právneho štátu pozri bližšie napr. PL. ÚS 12/05).

Princípy právneho štátu predstavujú okrem iného výkladové pravidlá, vo svetle ktorých je potrebné interpretovať obsah jednotlivých ustanovení ústavy. Tam, kde je možný ich alternatívny výklad, treba uprednostniť verziu predstavujúcu interpretáciu, ktorá je viac súladná s požiadavkami ústavných princíпов, vo svetle ktorých je potrebné ústavu interpretovať.

Znakom právneho štátu je rešpektovanie princíпов ústavnosti, zákonnosti a právnej istoty tak pri prijímaní zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj pri ich uplatňovaní štátnymi orgánmi. Konanie orgánov štátu na základe ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy), a to bez akejkoľvek výnimky, v právnom štáte napĺňa princípy ústavnosti, zákonnosti a právnej istoty a je nevyhnutným predpokladom zaistenia účinnej ochrany základných práv a slobôd a vylúčenia svojvôle v činnosti štátnych orgánov. Naplnenie pojmu „demokratický a právny štát“ však zároveň nie je možné bez rešpektovania požiadavky všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem, ktorá je primárnym základom spomenutej ústavou požadovanej kvality fungovania štátnych orgánov. Požiadavka na tieto atribúty právnych noriem sa spája s uplatňovaním princípu právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (bližšie k tomu napr. aj PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 alebo PL. ÚS 8/04).

Z uvedených dôvodov patrí k atribútom obsiahnutým v medziach slovného spojenia „právny štát“ aj vzájomná bezrozpornosť právneho poriadku, lebo vzájomný nesúlad oslabuje reálnu uplatniteľnosť a regulačnú účinnosť právnych noriem a taktiež právnu istotu ako atribút právneho štátu. Značná miera nesúladu medzi právnymi normami môže mať za následok dokonca popretie princíпов právneho štátu.

Ústavný súd v tejto súvislosti už v rámci svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že v právnom štáte sa predpokladá existencia súladu medzi prameňmi práva, pričom interpretácia a aplikácia právnych noriem v právnom štáte sa zakladá na domnienke súladu všeobecne záväzných právnych predpisov (k tomu bližšie napr. I. ÚS 47/95, PL. ÚS 22/06).

Tým skôr si požiadavka stability, racionálnosti a regulačnej účinnosti právnych noriem vyžaduje zohľadnenie zásady bezrozpornosti právneho poriadku v prípadoch interpretácie ustanovení toho istého právneho predpisu vrátane ústavy samej.

V predmetnej veci to znamená zohľadnenie ostatných alternatív výkladu ustanovení čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy uplatnením aj ďalších metód právneho výkladu okrem metódy systematického výkladu, ktorý preferuje navrhovateľ, dospievajúc však k záveru o vzájomnej vnútornej rozpornosti interpretovaných ústavných ustanovení.

Cieľ, ktorý ústavodarca prijatím ustanovení čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy sledoval, je zreteľne vyjadrený v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.“), ktorým boli označené ustanovenia do ústavného textu doplnené s účinnosťou od 1. januára 2002. Zo znenia bodu 58 dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. (toto znenie je obsiahnuté vo vyjadrení vlády citovanom na strane 12 odôvodnenia tohto rozhodnutia) jednoznačne vyplýva, že cieľom ústavodarcu v rámci zmeny znenia čl. 125 ústavy, pokiaľ ide o ustanovenia odseku 1 písm. c) a d), bolo vytvoriť ústavný základ, aby zákonodarca mohol zákonom zveriť do právomoci všeobecných súdov v rámci výkonu správneho súdnictva rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s právnymi predpismi vyššej právnej sily.

Je potrebné poukázať taktiež na to, že ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. bolo zmenené a doplnené aj znenie čl. 142 ods. 1 ústavy spôsobom, ktorý mal umožniť

zákonodarcovi rozšíriť zákonom kompetencie správneho súdnictva v oblasti rozhodovania o zákonnosti rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci. Cieľom bolo posilnenie systému súdnej ochrany fyzických osôb a právnických osôb pred „neoprávnenými zásahmi do ich práv a slobôd“.

Účelom novelizácie čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy aj čl. 142 ods. 1 ústavy tak bolo nepochybne posilniť systém súdnej kontroly nad činnosťou orgánov verejnej moci (orgány verejnej správy nevynímajúc). Vo vzťahu k obom označeným ustanoveniam ústavy išlo o jednotný zámer ústavodarcu vytvoriť ústavný základ pre posilnenie systému správneho súdnictva. Tento zámer však zahŕňal oblasť abstraktnej súdnej kontroly právnych noriem vydávaných v oblasti verejnej správy [čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy] na strane jednej a oblasť súdnej kontroly činnosti orgánov verejnej moci pri aplikácii právnych noriem (čl. 142 ods. 1 ústavy) na strane druhej. Ustanovenia obsiahnuté v označených článkoch ústavy upravujú síce do istej miery súvisiace, ale navzájom odlišné okruhy spoločenských vzťahov. Aj z týchto dôvodov je ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy potrebné vykladať vo vzájomnom súlade ako ustanovenia, ktoré sa svojím obsahom navzájom dopĺňajú (avšak nie v zmysle ich prekrývania sa), nie vylučujú.

Tento spôsob interpretácie zodpovedá ústavnej požiadavke výkladu právnych noriem v súlade so zásadou ich racionálneho obsahu a regulačnej účinnosti zohľadňujúc zásadu bezrozpornosti právneho poriadku ako súčasť princípov právnej istoty a zákonnosti. Vzhľadom na zámer ústavodarcu sledovaný novelizáciou čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy aj čl. 142 ods. 1 ústavy konvenuje taktiež požiadavke zaistovania čo najefektívnejšej ochrany základných práv a slobôd.

Formuláciou „*ak o nich nerozhoduje iný súd*“ v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy mienil ústavodarca založiť subsidiaritu právomoci ústavného súdu na rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ako aj

subsidiaritu jeho právomoci na rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s tým, že zákonom možno tieto právomoci zveriť všeobecným súdom.

V ustanoveniach čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy je tak implicitne obsiahnuté ústavné splnomocnenie pre zákonodarcu založiť zákonom právomoc všeobecných súdov na rozhodovanie v daných oblastiach.

Prostredníctvom napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku zákonodarca toto ústavné splnomocnenie využil zveriac do právomoci všeobecných súdov súdnu kontrolu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ústavy) navyše aj kontrolu súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s nariadeniami vlády a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Pretože ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy predstavujú dostatočný a relevantný ústavný základ pre výkon tejto kompetencie všeobecnými súdmi, presnejšie povedané pre zverenie tejto kompetencie všeobecným súdom zákonom, nemá absencia jej zakotvenia v ustanovení čl. 142 ods. 1 ústavy za následok nesúladi napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s týmito článkami ústavy.

Z rovnakého dôvodu nemožno súhlasiť s navrhovateľom ani v tom, že by ústavnú diskonformitu napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku bolo možné vyvodiť z princípov správneho súdnictva. V dôsledku ústavného splnomocnenia obsiahnutého v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústava neobmedzuje rozsah právomoci správneho súdnictva výlučne na rozhodovanie o individuálnych správnych aktoch, ale naopak, splnomocňuje

zákonodarcu, aby do právomoci všeobecných súdov zveril aj súdnu kontrolu normatívnych právnych aktov (všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy).

Ústavný súd si pritom je vedomý, že zákonodarca využívajúc priestor pre svoju úvahu v rámci uplatňovania normotvornej právomoci implementoval do právneho poriadku prostredníctvom § 250zfa OSP viaceré atypické prvky modelu súdnej kontroly zákonnosti normatívnych právnych aktov [dvojinštančnosť a existenciu opravného prostriedku v konaní týkajúcom sa súdnej kontroly právnych noriem či založenie príslušnosti viacerých (krajských) súdov na konanie v prvom stupni].

Ústavný súd si je taktiež vedomý, že súdy budú (resp. už sú) vo svojej rozhodovacej praxi pri uplatňovaní § 250zfa OSP konfrontované s viacerými otázkami výkladovej a aplikačnej povahy v rámci stretu kompetencie všeobecného (správneho) súdnictva na súdnu kontrolu zákonnosti právnych noriem a kompetencie ústavného súdu na súdnu kontrolu ústavnosti tých istých noriem, prípadne subsidiárne uplatniteľnej kompetencie ústavného súdu na súdnu kontrolu zákonnosti týchto noriem [napr. s ohľadom na vzájomnú previazanosť otázok ústavnosti a zákonnosti alebo z hľadiska rozdielne ustanoveného okruhu subjektov, ktoré sú aktívne procesne legitimované v rámci tohto typu súdnej kontroly v konaní pred ústavným súdom a v konaní pred všeobecnými (správnymi) súdmi].

Úlohou ústavného súdu v posudzovanej veci v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení s čl. 124 ústavy však nebolo posudzovanie optimálnosti preskúmvanej zákonnej právnej úpravy, ale posúdenie ústavnej konformity napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, a to v rozsahu predmetu konania vymedzenom návrhom navrhovateľa predovšetkým z hľadiska ním označených referenčných ústavných noriem, s ktorými mala byť napádaná zákonná úprava v nesúlade.

Po preskúmaní § 7 ods. 2 v časti *„a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi*

*ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ a § 250zfa OSP ústavný súd nezistil nesúlady označených napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy. Z uvedených dôvodov návrhu navrhovateľa nevyhovel.*

K tomuto rozhodnutiu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripája odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 12. novembra 2014